



¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?

Soeren Kern *

Tema: La cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, los días 4 y 5 de noviembre, suponía para Estados Unidos la oportunidad de reafirmar su compromiso con Latinoamérica. Pero el fracaso de los líderes del hemisferio incluso en lograr un acuerdo con respecto al documento final de la cumbre, aumenta la probabilidad de que Estados Unidos siga distanciándose de esta intranquila región

Resumen: En vísperas de su primera visita al exterior (a México) en febrero de 2001, el presidente de EEUU George W. Bush prometía construir un “Siglo de las Américas”. Pero su promesa se desvanecía tras el 11-S, que relegó a Latinoamérica prácticamente al último escalafón de las prioridades de política exterior estadounidense. Desde entonces, el compromiso de Washington hacia Latinoamérica se ha centrado primordialmente en promover la seguridad, el libre comercio y la democracia, una combinación de políticas que en opinión de la Casa Blanca es necesaria para lograr la estabilidad regional a largo plazo. Pero las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el pacto hemisférico de libre comercio en torno al que ha girado la política estadounidense hacia Latinoamérica durante más de una década, lleva en punto muerto desde febrero de 2004, principalmente por cuestiones relacionadas con las subvenciones agrícolas y los derechos de propiedad intelectual. Aunque algunos países esperaban que la Cumbre de Mar del Plata reavivara las negociaciones del ALCA, la reunión se estancó cuando cinco de los 34 países presentes rechazaron aceptar una propuesta estadounidense de fecha límite para retomar las negociaciones. Mientras que la Casa Blanca sopesa sus opciones a corto plazo en Latinoamérica, adoptará un enfoque más pragmático, abandonando grandes visiones hemisféricas para centrarse en firmar acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, de menor envergadura, pero alcanzables. Sin embargo, a falta del incentivo que supone el ALCA para mantener su interés, EEUU prestará aún menos atención a Latinoamérica de lo que lo ha hecho en el pasado

Análisis:

En busca de una política latinoamericana coherente

En numerosas ocasiones antes y después de las elecciones presidenciales de 2000, el presidente de EEUU, George W. Bush, afirmó que uno de los “compromisos fundamentales” de su administración sería fortalecer las relaciones de EEUU con sus vecinos del Norte y del Sur. “Nuestro futuro no puede separarse del de nuestros vecinos de Canadá y Latinoamérica”, afirmaba. Sin embargo, transcurridos seis años de la

* Investigador Principal, EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

presidencia Bush, la región sigue ocupando una posición de poca importancia en su agenda de política exterior.

En realidad, rara ha sido la ocasión en que Latinoamérica ha supuesto una prioridad para la política exterior de EEUU, y no es probable que la situación cambie a corto plazo. Sin embargo, esto no debe sorprender a nadie: ningún país latinoamericano controla las líneas de comunicación por mar de las grandes potencias marítimas, industriales y/o comerciales, y los pensadores geopolíticos norteamericanos que diseñan las grandes estrategias de EEUU han apodado a Sudamérica como el “cuadrifolio de la marginalidad estratégica”. Es más, actualmente solo persiste un gran conflicto en América Latina (la guerra interna en Colombia), lo que la convierte en una de las regiones menos conflictivas del mundo.

La importancia relativa de Latinoamérica para Washington descendió aún más posiciones cuando los atentados del 11-S se consagraron como la amenaza más grave para la seguridad estadounidense y la defensa de la parte continental de Estados Unidos se convirtió en el objetivo prioritario de la política exterior norteamericana. El anterior secretario de Estado, Colin Powell, confirmaba este extremo al anunciar en un discurso pronunciado en febrero de 2004 ante el Congreso que para 2005 la Casa Blanca reduciría el presupuesto de política exterior destinado a Latinoamérica en más de un 10%. Afirmaba que su Administración tenía “mayores prioridades y de carácter más serio” en otros lugares del mundo.

La correspondiente falta de interés y apoyo oficial de alto nivel a Latinoamérica, junto con la imagen de incapacidad de la Administración Bush para promover una política regional coherente, ha tensado las relaciones bilaterales entre Washington y muchas capitales latinoamericanas. En combinación con los mediocres resultados económicos de muchos países sudamericanos, entre otras cuestiones, la imagen, influencia y credibilidad de EEUU en la región se encuentra bajo mínimos.

Este problema lo ha agravado la imagen de confusión que reina en el equipo de política latinoamericana de la Administración Bush, que en sus más altas instancias no ha logrado ofrecer un liderazgo influyente y, en instancias inferiores, parece más bien un diálogo de sordos que no cuenta con el respaldo de sus superiores. De hecho, el principal puesto diplomático de la región, el de secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, permaneció vacante hasta finales de julio de 2003, poco antes de que concluyera el primer mandato de Bush.

Tras su reelección en noviembre de 2004, Bush aseguró al presidente mexicano Vicente Fox que durante su segundo mandato EEUU prestaría más atención a Latinoamérica. Desde entonces, otros representantes de la administración han expresado el mismo compromiso, con visitas a la región en 2005 tanto de la secretaria de Estado Condoleezza Rice y de su segundo, Robert Zoellick, como del secretario de Defensa Donald Rumsfeld, éste último en dos ocasiones. Además, en una medida que a juicio de muchos observadores veteranos representa un verdadero esfuerzo para inyectar algo de claridad y coherencia a la política de EEUU, Rice ha reorganizado el equipo de trabajo del Departamento de Estado dedicado a América Latina.

Entre los cambios introducidos, cabe destacar la llegada en octubre de 2005 de Thomas Shannon en sustitución de Robert Noriega (que no mantenía buenas relaciones con el Congreso) como secretario de Estado adjunto de Asuntos del Hemisferio Occidental. Shannon, un diplomático de carrera, mediano y altamente respetado, posee un notable conocimiento de primera mano sobre la región. Anteriormente había sido responsable del equipo latinoamericano del Consejo Nacional de Seguridad (NSC) como ayudante de

Rice, cuando ésta ocupaba el cargo de asesora de Seguridad Nacional. Se trata de un hombre discreto y enemigo de las confrontaciones.

Sin embargo, otros analistas afirman que esta medida no altera en nada el enfoque básico de la Casa Blanca hacia la región. Afirman que cubrir el puesto principal para la región con un diplomático de carrera, en lugar de con un cargo político, solo garantiza la continuidad (y no el cambio), puesto que los diplomáticos de carrera están especializados en aplicar políticas, pero no en crearlas.

De hecho, parece que a quienes más entusiasmo esta reorganización es a los activistas cubano-americanos, una influyente comunidad política cuyos votos suelen decidir los resultados de las elecciones presidenciales de EEUU en Florida y que presionan para aumentar la severidad de las sanciones contra el gobierno de Fidel Castro. El cargo de Shannon en el NSC, por ejemplo, ha sido cubierto por Dan Fisk, ex asesor del senador retirado Jesse Helms, participante en la redacción de la ley Helms-Burton de 1996 y defensor a ultranza de tratar a Cuba con dureza.

Además, en julio Rice nombró a Caleb McCarry, influyente asesor durante largo tiempo del congresista Henry Hyde (el influyente presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes), como primer coordinador de la transición en Cuba del Departamento de Estado. En un ejemplo magistral de cómo la política interior frecuentemente se entrecruza con la exterior, este cargo de nueva creación fue propuesto por la Comisión estadounidense de Ayuda a una Cuba Libre, que con anterioridad a las elecciones presidenciales de 2004 presentó a Bush un informe de 500 páginas en el que se incluían recomendaciones sobre cómo acelerar la transición de Cuba hacia la democracia y planificaba la respuesta de EEUU ante una Habana poscastrista. De hecho, Cuba acaba de ser recientemente incorporada a una lista de supervisión del Consejo Nacional de Inteligencia como uno de los 25 países en los que la inestabilidad podría llevar a la intervención de EEUU.

Incluso si la administración Bush revitaliza su política latinoamericana, pocos analistas esperan grandes cambios en las principales prioridades de política exterior y estratégica de EEUU: asegurar el libre flujo del suministro energético desde la región andina, contener Cuba, ayudar a Colombia, fomentar el libre comercio y promover la democracia. Esta combinación de políticas relativamente benignas cambiaría, por supuesto, si Venezuela, a la que Rice ha calificado de "influencia desestabilizadora", lograra provocar una confrontación con Estados Unidos.

¿Cuáles son los intereses de EEUU en Latinoamérica?

El principal interés nacional de EEUU en Latinoamérica es la estabilidad, que se consolida a través de tres líneas de acción principales: la militar, la económica y la política.

Militarmente, el propósito de Washington es impedir el surgimiento de amenazas militares a su territorio en Latinoamérica (ningún país latinoamericano ha supuesto nunca una amenaza para Estados Unidos salvo Cuba, cuando en 1962 invitó a la Unión Soviética a instalar misiles nucleares en la isla). También aspira a impedir que potencias hostiles ganen influencia en la región y aumenten su capacidad para dañar los intereses económicos y políticos de EEUU (esta es la razón por la que EEUU vigila de cerca la creciente presencia china en América Latina). Además, tras el 11-S, los responsables de diseñar la política estadounidense consideran al terrorismo regional, así como el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, como una amenaza a la seguridad nacional. De hecho, las cuestiones de seguridad dominan de tal forma la política exterior de EEUU hacia Latinoamérica, que el Pentágono se ha convertido actualmente en uno de los principales

interlocutores en la región, y Colombia, Cuba y Venezuela han pasado a ser su principal preocupación militar.

Económicamente, EEUU aspira a promover reformas de libre mercado que mantengan a Latinoamérica abierta al comercio y capital estadounidense. Un objetivo primordial es eliminar las barreras al comercio y promover la inversión con el objeto de crear el suficiente número de puestos de trabajo en Latinoamérica para que los inmigrantes tengan menos incentivos para acceder ilegalmente a Estados Unidos en busca de oportunidades (se calcula que cada año EEUU recibe un millón de inmigrantes ilegales procedentes de América Latina). Basado en la premisa de que el medio más eficaz y rápido para el desarrollo económico (y, por ende, la estabilidad) es el comercio, la piedra angular de la política económica de EEUU respecto a Latinoamérica gira en torno a la consecución de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio.

Políticamente, EEUU aspira a promover reformas democráticas que induzcan a la apertura política y a la implantación del Estado de Derecho. Aunque todos los países de Latinoamérica, con excepción de Cuba, celebran elecciones libres, y la mayoría de los líderes latinoamericanos aspiran a gobernar democracias de tipo occidental, en los países en los que las reformas democráticas son insuficientes han surgido agitadores populistas que han hecho retroceder tanto el nivel de democracia y las reformas de mercado logrados en la última década. La falta de confianza en instituciones fallidas en algunos países ha alimentado el surgimiento de una demagogia anti-estadounidense, anti-globalización y anti-libre mercado. No obstante, una encuesta panlatinoamericana publicada en octubre de 2005 por Latinobarómetro, organización que realiza sondeos de opinión pública con sede en Chile, demuestra que, aunque tan solo la mitad de los latinoamericanos se consideran demócratas convencidos, y solo uno de cada tres se encuentra satisfecho con el funcionamiento de sus democracias en la práctica, cerca del 62% afirman que no apoyarían un golpe de Estado militar bajo ningún concepto. Es más, la encuesta muestra que una clara mayoría cree que la economía de mercado es el único medio para el desarrollo de su país.

Breve historia de las relaciones EEUU-Latinoamérica

EEUU ha abordado Latinoamérica a lo largo del tiempo con varios enfoques estratégicos distintos. Por ejemplo, a principios del siglo XIX el presidente Thomas Jefferson expuso los principios del panamericanismo, que exigían la resolución de los conflictos regionales con medios pacíficos. Poco después, en 1823, Estados Unidos proclamaba con la Doctrina Monroe una nueva política sobre la injerencia de las naciones europeas en los asuntos del Hemisferio Occidental. A pesar de establecer la hegemonía estadounidense, al principio la política gozó de una buena acogida entre los países latinoamericanos porque aparentemente suponía el final de la amenaza europea y porque todos los países del continente americano se unían en la defensa común de la libertad.

Durante los 30 años posteriores a la guerra que en 1898 enfrentó a España con EEUU, se consideraba que los intereses estratégicos de EEUU en Latinoamérica se circunscribían casi exclusivamente al Caribe. De hecho, se solía hacer referencia a la Cuenca del Caribe como el "lago americano", que Washington debía controlar para impedir el acceso de potencias hostiles a la vulnerable costa sudeste de EEUU continental.

Ya a principios del siglo XX, EEUU comenzó a asumir el papel de policía regional. Ante la preocupación de que una crisis entre la República Dominicana y sus acreedores pudiera desembocar en la invasión del país por parte de alguna potencia europea, en diciembre de 1904 el presidente Theodore Roosevelt emitió lo que se dio en conocer como el "Corolario Roosevelt", que mantenía que EEUU intervendría como último recurso para garantizar que otros países del Hemisferio Occidental cumplieran sus obligaciones

contraídas con acreedores internacionales y no invitasen a “agresiones extranjeras en detrimento del conjunto de las naciones americanas”.

Este enérgico enfoque con el que Roosevelt abordaba Latinoamérica y el Caribe se ha calificado a menudo como una política de *Big Stick*. Aunque la Doctrina Monroe era fundamentalmente pasiva en el sentido de que pedía a los europeos que no aumentaran su influencia ni recolonizaran ninguna parte del Hemisferio Occidental, en la práctica el “Corolario Roosevelt” era intervencionista en el sentido de que EEUU tendió a usar progresivamente más la fuerza militar para restablecer la estabilidad interna de los países caribeños. A lo largo del tiempo, se ha recurrido al Corolario Roosevelt para justificar las intervenciones de EEUU en la República Dominicana, así como en Cuba, Haití y Nicaragua.

Estados Unidos abandonó la estrategia del “lago americano” a principios de los años 30 como parte de la “Política de buena vecindad” articulada por los presidentes Herbert Hoover y Franklin D. Roosevelt. Los fundamentos de esta política se establecieron en diciembre de 1933, cuando el secretario de Estado Cordell Hull presidía la delegación estadounidense de la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo, y se granjeó la confianza de los diplomáticos latinoamericanos votando a favor de un acuerdo de no intervención. Este acuerdo fue desarrollado posteriormente en la Conferencia interamericana para el mantenimiento de la paz de Buenos Aires (1936).

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial supuso un punto de inflexión para la política estadounidense hacia Latinoamérica. A medida que se aproximaba la guerra, Washington se encontró en creciente competencia con Berlín por obtener influencia en la región. Este fue especialmente el caso de Brasil, donde Alemania desplazó a EEUU como primer exportador al país en 1936 y 1937. Poco después del Acuerdo de Munich de septiembre de 1938, Roosevelt declaró que “Estados Unidos tiene que estar preparado para resistir ataques sobre el Hemisferio Occidental, desde el Polo Norte al Polo Sur, es decir, en toda Norteamérica y Sudamérica”.

Sin embargo, esta misión superaba con creces las intenciones de las fuerzas armadas estadounidenses, y aunque algunos estrategas exigían una vuelta al concepto del “lago americano”, gran parte del debate estratégico de 1938 a 1942 giró en torno a dos políticas latinoamericanas enfrentadas: los conceptos de defensa del “cuadrisferio” y del “hemisferio”.

Las fuerzas armadas estadounidenses presionaba a favor del esquema del “cuadrisferio”, que sostenía que las preocupaciones estratégicas estadounidenses en Latinoamérica debían circunscribirse a un perímetro exterior defendible que dividiera la mitad norte del Hemisferio Occidental en dos partes (lo que daría lugar a un “cuadrisferio”). La zona estaría delimitada por una línea que discurría desde Alaska a las Islas Galápagos en el Océano Pacífico, cruzaba Sudamérica hasta la estratégica protuberancia oriental de Brasil en Natal y volvía a subir hacia el Norte hasta Terranova. Según este concepto, EEUU estaría obligado a proteger únicamente a aquellos territorios latinoamericanos que englobaba el perímetro.

Pero Roosevelt de hecho transformó la defensa nacional en defensa continental al insistir que Estados Unidos protegería todo el hemisferio de agresiones procedentes del exterior. Aunque el Departamento de Estado coincidía con los altos mandos del ejército y la marina en el sentido de que Estados Unidos no poseía los recursos militares para defender unilateralmente las Américas, también sostenía que la seguridad era una responsabilidad mutua, y, por ello, presionó para que los países latinoamericanos tuvieran una mayor participación en la defensa militar del continente.

En este contexto, Estados Unidos lograba su objetivo de adoptar una “política exterior hemisférica” en la Octava Conferencia Panamericana de Lima, celebrada en 1938, donde Hull obtenía el consenso unánime en una declaración que “afirmaba la intención de las Repúblicas americanas de ayudarse mutuamente en caso de que cualquiera de ellas se viera atacada, directa o indirectamente”. La Declaración de Lima se convirtió en la piedra angular de las negociaciones posteriores para asegurar la cooperación política, económica y militar de los países latinoamericanos frente a amenazas procedentes de las potencias del Eje.

Una vez concluida la guerra, el proyecto de defensa del hemisferio se plasmó en el Tratado interamericano de asistencia recíproca (el Tratado de Río de 1947), en virtud del cual cualquier ataque armado o amenaza de agresión a cualquier país miembro, por parte tanto de un país miembro como de cualquier otra potencia, se consideraría como un ataque contra todos ellos. Y, en 1948, Roosevelt reunió a 21 naciones del Hemisferio Occidental en lo que hoy se conoce como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, durante la Guerra Fría, la cooperación en el hemisferio se vio debilitada por la falta de acuerdo sobre la naturaleza de la amenaza al sistema interamericano. Estados Unidos, ante el miedo de que el Comunismo se propagara en Latinoamérica, promovió soluciones militares a lo que Washington consideraba un problema militar. Aunque en 1961 el presidente John F. Kennedy lanzaba la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda de EEUU para Latinoamérica creado principalmente para contrarrestar el atractivo de las políticas revolucionarias –como las adoptadas por Cuba–, el énfasis de EEUU en la seguridad llevó a Washington a ofrecer su apoyo en varias ocasiones a regímenes militares derechistas, que Estados Unidos consideraba más favorables que los gobiernos de izquierda salidos de las urnas. En contraste, muchos países latinoamericanos veían en el avance del Comunismo una respuesta a la pobreza, la desigualdad y la represión política. Su solución preferida pasaba por el desarrollo económico y grandes cantidades de ayuda procedente de EEUU.

Sin embargo, cuando se produjo el colapso de la Unión Soviética, EEUU desplazó la ayuda monetaria que dedicaba a Latinoamérica para dedicarla a la reconstrucción de la Europa del Este. En su lugar, en 1990 el presidente George H.W. Bush proponía una *Enterprise of the Americas*, tras el final de la Guerra Fría, que abogaba por la creación de una zona de libre comercio que abarcara desde “Anchorage hasta Tierra del Fuego”. Esta idea recibió la cálida acogida de muchos países latinoamericanos.

Basándose en este concepto, el presidente Bill Clinton fue el anfitrión de la primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, con la que se iniciaba el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Pero el colapso del peso mexicano solo una semana después de la cumbre marcó el principio del fin del consenso bipartidista en Washington sobre la firma de nuevos acuerdos comerciales con Latinoamérica. Para finales de la década de los noventa, en los pueblos y gobiernos del continente americano crecía la frustración por la incapacidad de las llamadas reformas económicas neoliberales recomendadas por el “Consenso de Washington” en erradicar la pobreza en Latinoamérica y el Caribe.

En febrero de 2001, Bush prometía la creación de un “Siglo de las Américas”. Pero, siete meses más tarde, los supuestos en los que se había basado la política exterior de EEUU durante la década de los noventa cambiaron cuando el 11-S consagraba el terrorismo como la principal amenaza a la seguridad estadounidense. Esta reorientación de la política de EEUU tuvo consecuencias inmediatas para Latinoamérica: como en tiempos de la Guerra Fría, EEUU de nuevo veía a Latinoamérica a través del prisma de la seguridad.

En la actualidad, el Mando Sur (*Southcom*, con base en Miami), el mando unificado responsable de todas las actividades militares estadounidenses en Latinoamérica y el Caribe, tiene una presencia mayor en la región que cualquier otro elemento del gobierno de EEUU. Con un presupuesto anual de 800 millones de dólares, *Southcom* (cuya creación respondía a la protección del Canal de Panamá) dispone de un mayor número de personas (1.450) dedicadas a cuestiones relacionadas con Latinoamérica que los departamentos de Comercio, Estado y Tesorería en su conjunto.

Estabilidad y petróleo

Aunque Estados Unidos tiene relaciones de cooperación militar con las fuerzas armadas de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, Washington solo ha buscado tener relaciones bilaterales de peso con los pocos países de la región que tienen un impacto directo sobre los intereses estratégico-militares de EEUU en su sentido más restringido. Entre estos países figura Colombia, cuya estabilidad es el objetivo prioritario de seguridad para EEUU en América Latina. Los estrategas estadounidenses llevan tiempo temiendo que la inestabilidad en Colombia desborde las fronteras del país y desestabilice a sus vecinos Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, todos ellos proveedores actuales o futuros de energía a Estados Unidos.

De hecho, debido a la inestabilidad de Oriente Medio, los recursos energéticos de Latinoamérica resultan ahora más estratégicos que nunca para EEUU. Colombia produce más petróleo que algunos de los países del Golfo Pérsico y exporta la mayor parte de su producción a refinerías de Texas y Louisiana. Sin embargo, la vecina Venezuela es el cuarto mayor proveedor de petróleo a EEUU, después de Arabia Saudí, México y Canadá. Además, Colombia, Ecuador y Venezuela comparten la roca madre "La Luna", que ha generado más petróleo que ninguna otra roca madre del mundo, mientras que el cinturón del Orinoco venezolano contiene la mayor acumulación de hidrocarburos del planeta (270.000 millones de barriles de petróleo recuperable, 10.000 millones más que las reservas totales de Arabia Saudí). Bolivia y Perú, por su parte, poseen grandes depósitos de gas natural.

La pieza central de la política estadounidense hacia Colombia (y la región Andina en su conjunto, receptora de la mayor parte de la ayuda estadounidense al exterior presupuestada para Sudamérica) es la Iniciativa andina anti-drogas (ACI, por sus siglas en inglés). La ACI también es el programa estadounidense que mayor apoyo ofrece al Plan Colombia, un plan de seis años creado por el gobierno colombiano para acabar con los 40 años de conflicto armado del país, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo económico y social. Además de los fondos de la ACI, Colombia también se beneficia del programa de Financiación militar extranjera (FMF, por sus siglas en inglés) y la partida del Pentágono destinada a la lucha antidroga. Desde que EEUU comenzara a brindar su apoyo al Plan Colombia durante el gobierno del presidente Bill Clinton en 2000, la ayuda estadounidense a Colombia ha ascendido a 4.500 millones de dólares, lo que convierte al país en el principal receptor de ayuda financiera estadounidense después de Oriente Medio.

Tras el 11-S, los objetivos de Colombia y EEUU han pasado de un enfoque estrictamente antidroga a abrazar la lucha antiterrorista y la protección de infraestructuras. Tras el 11-S, un paquete extra para la lucha antiterrorista que ascendía a 28.900 millones de dólares permitía que la ayuda militar estadounidense se dirigiera contra grupos incluidos en la lista de terroristas del Departamento de Estado, en la que se recogían grupos rebeldes colombianos de izquierdas y paramilitares de derechas. En octubre de 2004, el Congreso aprobaba doblar la presencia de tropas del Pentágono en Colombia, hasta alcanzar los 800 efectivos.

Aunque se han producido avances cuantificables en términos de la seguridad interna de Colombia (por ejemplo, su mercado de valores fue el que mejores resultados obtuvo de todo el mundo en 2004), así como en la erradicación de los cultivos de narcóticos, los opositores al Plan Colombia argumentan que, tras cinco años, no se ha producido ningún efecto sobre el precio, la pureza y la disponibilidad de la cocaína y la heroína en Estados Unidos (cerca del 90% de la cocaína que entra en EEUU tiene su origen o pasa a través de Colombia). Sin embargo, en noviembre de 2005, la Oficina de política nacional para el control de las drogas publicaba nuevos datos que demostraban un descenso significativo en la pureza (así como aumentos en el precio) de la cocaína y la heroína en las calles de EEUU, lo que implica que la Administración Bush cree que su política en Colombia está teniendo consecuencias. De hecho, la Casa Blanca confirmaba su determinación de continuar su política en Colombia cuando le solicitaba al Congreso que continuara apoyando el Plan Colombia más allá de finales de 2005, plazo en el que originalmente debía concluir, con 550 millones de dólares adicionales para 2006.

Estabilidad y libre comercio

El eje de la agenda interamericana de la Administración Bush gira en torno a la promoción del comercio, que la Casa Blanca considera el medio más eficaz y rápido para lograr el desarrollo económico. Pero los críticos de la política estadounidense señalan que tras dos décadas de liberalización del comercio y desregularización gubernamental no se ha logrado una notable reducción ni en la pobreza ni el desempleo en Latinoamérica. De hecho, en el conjunto de la región nunca se han alcanzado ni de lejos las tasas de crecimiento económico (como mínimo, de entre el 6% y el 10% anual) que en opinión de muchos economistas son necesarias para elevar el nivel de vida. Ante esta situación, muchos gobiernos y votantes están frustrados y se muestran ahora reacios a apoyar la agenda de EEUU para la liberalización del comercio.

Desde que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se concibiera hace ya diez años (como acuerdo comercial regional en el que participaban 34 países del Hemisferio Occidental), se han redactado varios borradores del acuerdo, pero ha pasado ya el plazo de enero de 2005 originalmente fijado para su ratificación. Las profundas diferencias que dividen a EEUU y Brasil son las responsables de este *impasse*, dado que los dos países tienen visiones divergentes sobre el funcionamiento del ALCA. Entre tanto, ambos países se apresuran a mejorar sus respectivas posiciones negociadoras, intentando atraer a nuevos socios latinoamericanos mediante la firma de pactos comerciales subregionales.

Una de las iniciativas brasileñas es la Comunidad Sudamericana de Naciones, una zona continental de libre comercio que aspira a unir dos organizaciones comerciales actualmente en existencia (Mercosur y la Comunidad Andina) y eliminar todas las barreras arancelarias entre sus miembros para el año 2019. Sin embargo, este proyecto ha enojado a México, que por definición queda excluido del grupo. Brasil también ha intentado reducir su dependencia comercial respecto a EEUU buscando nuevos mercados para sus productos, incluidos China y la Unión Europea. Pero las negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio UE-Mercosur, en curso desde 1999, permanecen estancadas. Al mismo tiempo, la agresiva diplomacia brasileña también ha contrariado a Argentina, un rival ya desde antiguo.

La Administración Bush, mientras tanto, está decidida a continuar avanzando su agenda comercial en Latinoamérica, independientemente de que Brasil ratifique o no el ALCA. EEUU ha realizado un progreso considerable a la hora de implantar una estrategia gradual diseñada para evitar y rodear a Brasil a través de una red de acuerdos bilaterales, la mayoría de los cuales incluyen las mismas disposiciones de amplio alcance que EEUU aspira a incluir en un ALCA hemisférico. Estados Unidos ha firmado acuerdos comerciales con Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México,

Nicaragua y la República Dominicana, y está negociando actualmente acuerdos con Panamá, así como con Colombia, Ecuador y Perú.

Los estrategas estadounidenses esperan que estos acuerdos tengan como consecuencia el aislamiento político de Brasil, puesto que los socios comerciales de EEUU probablemente percibirán que es más provechoso suscribir compromisos económicos con EEUU que con Brasil. De hecho, la mayoría de los gobiernos de Latinoamérica siguen adoptando políticas favorables a los intereses económicos estadounidenses, y dado que la economía de EEUU es mucho mayor que cualquiera de las demás de la región, la mayoría de los líderes del hemisferio son favorables a una mayor liberalización del comercio porque saben que, a largo plazo, su prosperidad depende de Washington. “Estamos condenados a ser comerciantes”, afirmaba el ex presidente costarricense Oscar Arias. “Producimos lo que no consumimos y consumimos lo que no producimos”. Ante esta situación, Estados Unidos cree que a Brasil se le está yendo el asunto de las manos y que acabará ratificando el ALCA.

Sin embargo, para EEUU esta carrera es a contrarreloj. Por una parte, la llamada vía rápida, que concede a la Casa Blanca la potestad de aprobar con celeridad acuerdos comerciales sin que sean objeto de enmiendas por parte de un Congreso cada vez más hostil hacia el libre comercio, vence a mediados de 2007. Bush se las ha arreglado para hacer que el Congreso apruebe acuerdos comerciales con Chile y Centroamérica, aunque la dura oposición de *lobbies* agrícolas, industriales y sindicales implica que en el futuro será más difícil aprobar dichos acuerdos.

No obstante, en muchos países latinoamericanos se está derrumbando el tejido social que sostiene la estabilidad del Estado. Esto ha permitido la irrupción a lo largo de toda la zona de líderes populistas como el presidente de Venezuela Hugo Chávez, elegido por proponer un programa anti-libre mercado y anti-EEUU que aboga por la confrontación, en lugar de la cooperación, con Estados Unidos. Aunque la mayoría de los líderes latinoamericanos son pragmáticos y entienden que sus intereses nacionales dependen de la economía global (aunque deseen una mayor participación en la definición de sus términos y condiciones), hay convocadas más de doce elecciones en la región durante los próximos 18 meses, y sus resultados pueden presagiar un nuevo panorama político claramente hostil al libre comercio.

Si el ALCA acaba en punto muerto, algunos analistas creen que el hemisferio se escindirá en dos grupos: el bloque de países vinculados con Washington que ratifique acuerdos comerciales con Estados Unidos, y un grupo opositor vinculado con Brasilia que no los ratifique. La paradoja reside en que Estados Unidos y Brasil ya poseen sólidos vínculos económicos y políticos, y EEUU es el principal socio comercial de Brasil, tanto en términos de importaciones como de exportaciones. Es más, Brasilia es un interlocutor regional clave de Washington y ambos países cooperan en numerosas cuestiones internacionales. Tanto es así que el 6 de noviembre Bush visitaba Brasil y le solicitaba ayuda al presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva para contener a Chávez antes de que desestabilice a toda la región.

Aunque las relaciones EEUU-Latinoamérica no sean tan buenas como lo fueron en otros tiempos, tampoco son aun tan malas como podrían serlo.

Conclusión: El principal interés de EEUU en América Latina es la estabilidad. Pero el desfavorable rendimiento económico de la región –marcada por la distribución de la riqueza menos equitativa del mundo– amenaza con desestabilizarla en su conjunto. Existe consenso en cuanto a la necesidad de restablecer el crecimiento económico para mejorar las condiciones de vida de los latinoamericanos, pero no se logra alcanzar un acuerdo sobre las medidas necesarias para tal fin. Estados Unidos seguirá insistiendo en

que el comercio es el mejor medio para crear puestos de trabajo y ofrecerá pactos de libre comercio a aquellos países que estén dispuestos a ratificarlos. Entre tanto, Estados Unidos limitará su enfoque en Latinoamérica a un puñado de prioridades estratégicas fundamentales, mientras que al mismo tiempo esperará que la inestabilidad regional no precipite una gran crisis política para la Casa Blanca.

Soeren Kern

Investigador Principal, EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano